

Der verstimmte Bürger - Alarmzeichen für unsere Demokratie?

PROF. DR. HANS HERBERT VON ARNIM

„Der verstimmte Bürger - Alarm für unsere Demokratie?“ Ich möchte das Ergebnis meines Vortrages gleich vorwegnehmen und das Fragezeichen in dem mir gestellten Thema durch ein Ausrufezeichen ersetzen.

Erlauben Sie mir vorweg aber noch einen Vorbehalt. Die Thematik läßt sich in einem Vortrag in gar keiner Weise ausloten. Ich muß mich deshalb darauf beschränken, Ihnen einige Thesen nahezubringen, auch wenn sie vielleicht provozieren und diplomatische Rücksichten vermissen lassen. Zur Entlastung meines wissenschaftlichen Gewissens darf ich aber darauf hinweisen, daß ich meine Thesen in wissenschaftlichen Aufsätzen und Büchern eingehend zu begründen versucht habe: zuerst in meiner Habilitationsschrift „Gemeinwohl und Gruppeninteressen“ (1977), zuletzt in meinem im Oktober 1993 erschienenen Buch „Staat ohne Diener“.

Verstimmung des Bürgers scheint mir nur ein anderes Wort für „Politikverdrossenheit“ zu sein - das Wort des Jahres 1992. Begrifflich analytisch sollte man unterscheiden zwischen den Indikatoren der Politikverdrossenheit und ihren Gründen.

Die Verstimmung äußert sich neben immer beängstigenderen Umfrageergebnissen etwa im Mitgliederschwund der Parteien. Seit Anfang der achtziger Jahre ist bei allen etablierten Parteien ein deutlicher Rückgang der Mitglieder zu verzeichnen. Ein zwischenzeitlicher Mitgliederschub im Jahre 1990 beruht auf der deutschen Vereinigung; von ihm haben besonders CDU und FDP profitiert, da sie mit bisherigen Blockparteien der DDR zusammengingen und deren Mitglieder in sich aufnahmen. Dieses singuläre Ereignis läßt den generellen Trend der Abnahme der Mitgliedschaft in den Parteien seit Anfang der achtziger Jahre aber unberührt, ja, es dürfte ihn - jedenfalls in Ostdeutschland - noch verstärkt haben; denn dort hat die Fusion der Westparteien mit den Wasserträgern der kommunistischen Diktatur und die Entsendung mancher alter Genossen in die neu gewählten Parlamente viele enttäuscht.

Der Rückgang der Mitglieder erscheint besonders gravierend, wenn man berücksichtigt, daß Jüngere davon weit überproportional betroffen sind; die Parteiensoziologie spricht von einer ausgesprochenen „Parteiferne der Jugend“ und einer damit korrespondierenden „Jugendferne der Parteien“. Das bedeutet nicht nur, daß die Parteien ihre vermittelnde Kraft zwischen den Generationen einzubüßen drohen, sondern auch, daß sie - im wahren Sinne des Wortes - bei langfristiger Fortsetzung des Trends allmählich austerben.

Darüber hinaus signalisieren folgende weitere Indikatoren eine zunehmende Verstimmung der Bürger:

- Die Beteiligung an den Wahlen nimmt seit 15 Jahren deutlich ab. Die Zahl der Nichtwähler wächst rasch und ist meist größer als diejenigen, die die stärkste Partei gewählt haben. Bei der letzten Wahl im alten Jahr, der Kommunalwahl in Brandenburg am 5. Dezember 1993, sank die Wahlbeteiligung auf weniger als 60 %; 1990 hatte sie noch fast 75 % betragen.
- Die etablierten Parteien CDU/CSU, SPD und FDP schrumpfen auf einen immer kleineren Anteil der abgegebenen Stimmen, während die Parteien am rechten und linken Rand immer größere Stücke vom Kuchen erringen können. Die PDS erhielt in Brandenburg mit über 21 % der abgegebenen Stimmen mehr als die CDU. Bei der letzten Wahl zu einem Landesparlament, der Bürgerschaftenwahl in Hamburg am 19. September 1993, verlor die SPD ihre absolute Mehrheit, Republikaner und DVU erhielten zusammen fast 8 %, die Grünen erhielten 13,5 %. Und eine ausgesprochene Protestwähler-Partei mit dem sinnigen Namen „Statt-Partei“ übersprang aus dem Stand die Fünfprozenthürde. Der SPD-Bürgermeister Hamburgs, Vosschrau, und der Generalsekretär der Bundes-CDU, Hintze, sahen im Hamburger Wahlergebnis übereinstimmend eine „letzte Abmahnung“ der Wähler an die etablierten Parteien.

Die Verstimmtheit der Bürger beruht weniger auf schlechter Selbstdarstellung der Politik, wie Politiker immer wieder beschwichtigend sagen, oder auf ungebührlicher Ungeduld der Bürger. Sie hat - und das ist meine Hauptthese - vielmehr ganz handfeste Gründe, die an die Wurzeln unseres Staates und unseres demokratischen Systems gehen. Diese Gründe lassen sich stichwortartig in zwei Hauptpunkten zusammenfassen:

1. Die Politik erweckt den Eindruck, sie versage vor der Lösung dringender Sachprobleme. Viele wichtige Aufgaben der Gemeinschaft würden von der politischen Klasse nicht angepackt, sondern ausgeklammert, tabuisiert oder mangelhaft gelöst. Das politisch-administrative System wird in seiner dienenden Funktion für den Staat als Gesamtheit der Bürgerinteressen nicht mehr wahrgenommen.
2. Nichtwähler begründen ihr Verhalten häufig damit, sie könnten ja doch nichts ändern. Und sie haben damit leider recht. Das Volk hat im Grunde nichts zu sagen.

Die Politik scheint der heute drückenden wirtschaftlichen und politischen Probleme, wie Arbeit, Wohnung, Umwelt, Europapolitik, Sicherung vor lokalen Kriegen etc. kaum noch Herr zu werden. Auch finanziell wird es uns in den nächsten Jahren immer schlechter gehen, die realen Nettoeinkommen werden zurückfallen. Dabei sind die Probleme nicht nur konjunkturell, sondern auch strukturell bedingt - und die heutigen Probleme sind nur der Anfang. Wir müssen damit rechnen, daß in Zukunft alles noch schwieriger wird.

Die Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, die rasant zunehmende Staatsverschuldung, das Nachlassen der Geburtenrate und die daraus folgende allmähliche Vergreisung der Gesellschaft, die von einer immer kleiner werdenden aktiven Bevölkerung immer größere Aufwendungen zur Finanzierung der Renten, Pensionen und sonstigen Altersversorgungen verlangt, die zunehmende Umweltbelastung, die Mitverantwortung für Frieden und soziale Gerechtigkeit in der Welt werfen schon jetzt ihre Schatten auf die Zukunft und machen noch viel größere Anstrengungen nötig. Die deutsche Vereinigung verstärkt die Probleme noch, macht sie auch sichtbarer, aber sie ist nicht ihre eigentliche Ursache.

Nun bräuchte all das vielleicht gar nicht so dramatisch zu sein - in Anbetracht des hohen Einkommensniveaus und des Wohlstandes, der in der Bundesrepublik - im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Erde - besteht. Die Dramatik liegt denn auch weniger in den objektiven Problemen als vielmehr in den Schwierigkeiten der Politik, sie anzupacken, also in einem Mißverhältnis zwischen den Problemen und der Lösungsfähigkeit der Politik.

Die Auffassung, in Bonn rängen die Besten des Volkes, allein dem Gemeinwohl verpflichtet, in öffentlicher Diskussion um möglichst gute Entscheidungen für das Volk, diese - heute eher naiv anmutende - Auffassung wird kaum mehr vertreten. An ihre Stelle ist auch in der Staatslehre und der Politikwissenschaft eine realistischere auf Joseph Schumpeter zurückgehende Sicht getreten, die den Kampf um die politische Macht und um die Durchsetzung von Interessen herausstellt.

Herzstück der Konzeption ist die Vorstellung vom Wettbewerb der politischen Parteien um die staatliche Macht auf Zeit. Die Wahl hat ihrerseits Vorwirkungen auf die Aufstellung der Kandidaten und das Sachprogramm. Denn der Wettbewerb soll jede Partei, will sie bei den Wahlen möglichst gut abschneiden, dazu veranlassen, ihr personelles und programmatisches Angebot an den Vorstellungen der Bürger - und zwar möglichst vieler Bürger - auszurichten. Auf diese Weise soll das Konkurrenzprinzip eine Bindung an das Volk sichern - auch und gerade dann, wenn es den Konkurrenten primär um die politische Macht geht. Die Grundidee ist ähnlich dem wirtschaftlichen Wettbewerb, dessen Geheimnis darin besteht, daß die Unternehmer sich, wenn der Wettbewerb funktioniert, aufgrund ihres Gewinnstrebens möglichst weitgehend nach den Wünschen der Verbraucher richten und dadurch - mit den Worten von Adam Smith - die „Wohlfahrt der Nation“ steigern.

In dieses Bild von einem gewissen Gleichgewicht fügt sich auch das weitere Bild vom Wirken der Interessenverbände ein, die ihrerseits ja bekanntlich erheblichen Einfluß auf Parteien und die Staatsorgane nehmen. Auch hier herrscht in der Theorie Ausgewogenheit: Die organisierten Interessen halten sich gegenseitig in Schach und pendeln sich aus. Bei Überwiegen eines Anliegens bildet sich über kurz oder lang eine „counter-veiling power“ (Kenneth Galbraith), eine Gegenmacht, so daß der Interessentendruck in ähnlicher Weise zu einem ausgewogenen Ganzen tendiert wie dies im Modell des wirt-

schaftlichen Wettbewerbs angenommen wird. Diese pluralistische Harmonielehre, die die Resultante des Interessendrucks geradezu mit dem „Gemeinwohl“ gleichsetzt, wurde lange wie ein Dogma aufrechterhalten; sie war noch in den 60er und 70er Jahren in Politikwissenschaft und Staatslehre weit verbreitet.

Doch funktioniert das Mit- und Gegeneinander der Parteien und Verbände in Wahrheit keinesfalls so ausgewogen, wie jene Lehre es beschönigend unterstellt.

Die Vorstellung, alle wichtigen Interessen ließen sich angemessen organisieren, ist, genau betrachtet, schlicht falsch. Wie die neuere Pluralismuskritik und die Theorie des Staatsversagens überzeugend nachgewiesen haben, lassen sich zwar partikuläre Interessen in schlagkräftigen Verbänden organisieren, nicht aber ganz allgemeine Interessen und Zukunftsinteressen (etwa Umweltschutz). Mit Theodor Eschenburg aber gilt: „Was nicht organisiert ist, ist ungeschützt“. Der Druck der organisierten Kräfte ist deshalb auch in der Summe alles andere als ausgewogen. Dieses Ungleichgewicht infiziert die gesamte politische Willensbildung. Die organisationsstarken Verbände haben nicht nur im Wege der Tarifautonomie direkte Rechtsetzungsmacht, sondern mittels Geld, Sachverstand und Wählerstimmen auch hohen Einfluß auf die Politik der Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, übertragen ihr ungleichgewichtiges Wirken also auch auf diese.

Das erklärt zum Beispiel, warum der wiederholte Ruf nach einem Abbau von staatlichen Subventionen bisher so wenig Gehör gefunden hat, obwohl seine Berechtigung anerkannt ist. Sind Partikularinteressen regelmäßig stärker organisiert, bleibt der Appell, dem Allgemeininteresse durch Subventionsabbau zu entsprechen, leicht auf der Strecke. Wenn Interessen aber um so weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das praktisch auf einen Mechanismus umgekehrter Demokratie hinaus, eine Feststellung, deren „Dramatik“ man eigentlich gar nicht genug hervorheben kann.

Die Gefahren nehmen noch zu, wenn man berücksichtigt, daß ähnliche partikularistische Verständigungserscheinungen sich auch sonst in Staat und Gesellschaft immer stärker etablieren. Jeder der speziellen Bereiche, zu dem z.B. auch die Schulen, die Hochschulen, die Kirchen, die Gerichte und zahlreiche halbstaatliche Verbände gehören - die Soziologie spricht von verschiedenen Subsystemen - neigt in „Fachbruderschaft“ mit den jeweils „zuständigen“ Spezialisten in den Ministerien, Fraktionen und Verbänden dazu, ihre Funktionen immer weiter auszudehnen und Status und Vorrechte ihrer Mitglieder nachdrücklich zu verteidigen - ohne Rücksicht darauf, ob der dabei gewonnene soziale Nutzen für die Gemeinschaft als Ganze die sozialen Kosten wirklich noch rechtfertigt. Die isolierten und immer mehr spezialisierten Ausdehnungs- und Differenzierungstendenzen werden leicht zum Selbstzweck.

Die zentrale Frage scheint mir zu sein, welche Kraft hier noch ausreichend gegenhalten kann.

Der erste Blick richtet sich auf die politischen Parteien. Doch spielen diese sich selbst immer mehr als Interessengruppen in eigener Sache auf und schwächen dadurch ihre Fähigkeit zu übergreifender Koordinierung. Einschlägige Stichworte sind staatliche Finanzierung der Politik und Ämterpatronage. Da die Parteien die Gesetzgebung, die staatlichen Haushalte und die Exekutive beherrschen und dadurch die überkommenen Elemente gewaltenteilender checks and balances unterlaufen, liegt die Versuchung nahe, diese Schlüsselstellung auch für ihre eigenen Belange zu nutzen. Dies um so mehr als hier auch die moderne Form der Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie, der wettbewerbliche Kampf der Parteien, ausfällt.

Gerade die verrücktesten Regelungen der Politikfinanzierung beruhen durchweg auf Absprachen von Regierung und Opposition, also auf politischen Kartellen. Ein Beispiel sind die Altersversorgungen und steuerfreien Aufwandsentschädigungen von Landesministern. In bestimmten Ländern können Minister schon nach kürzester Zeit einen Anspruch auf eine Rente von 75 % ihres Ministergehaltes erwerben oder steuerfreie Pauschalen in einer Höhe, die praktisch auf ein zweites Gehalt hinauslaufen. Diese Regelungen waren nur unter Ausschluß der Öffentlichkeit und in Absprache mit der Opposition durchzusetzen, die dafür ihrerseits durch großzügige Erhöhungen bei den Abgeordnetendiäten und den Subventionen für Fraktionen abgefunden wurde. Immerhin: Nachdem dies im Jahre 1992 bekannt geworden war, haben inzwischen fünf Länder die Kritik anerkannt, ihre Ministergesetze geändert und eine Reihe von unhaltbaren Privilegien - jedenfalls für zukünftige Minister - beseitigt.

Neben der öffentlichen Kritik ist die Rechtsprechung hier das einzige Gegengewicht. Das zeigt etwa die staatliche Parteienfinanzierung, der das Bundesverfassungsgericht seit 1966 ausdrücklich Grenzen zog. Auch später sind die Ansätze zur Begrenzung der Anspruchsmentalität und zur Ordnung dieses Bereichs regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht ausgegangen (wenn das Gericht auch keineswegs eine gerade Linie verfolgte).

Das letzte einschlägige Urteil vom 9. April 1992 erklärte die gesamte bis dahin bestehende staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig und verpflichtete den Gesetzgeber, zum 1. Januar 1994 eine völlige Neuregelung in Kraft zu setzen. Entsprechend der Anregung des Gerichts wurde auch eine Sachverständigen-Kommission vom Bundespräsidenten eingesetzt, die auf der Basis des Urteils entsprechende Änderungen empfahl (Bundestagsdrucksache 12/4425 vom 19. Februar 1993). Doch hat der ganz unter dem Einfluß der Parteischatzmeister der CDU, CSU, SPD und FDP stehende Gesetzgeber sich nicht in allen Punkten an das Urteil und die darauf beruhenden Empfehlungen der Kommission gehalten, sondern hat wohl auch in der Erwartung, daß bis zu einer neuerlichen Entscheidung des Gerichts Jahre vergehen und die Berufung neuer Richter ja in der Hand der Parteien selbst liegt - die gesetzten Grenzen mehrfach überschritten.

Das haben zwei Mitglieder der Kommission, ihr Vorsitzender, der frühere Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes, Prof. Horst Sandler, und ich, auf

einem Hearing des Innenausschusses des Bundestages am 18. Oktober 1993 angemerkt. Den Ablauf dieses Hearings und die Auswahl der anzuhörenden sogenannten Sachverständigen, von denen allein sechs die Parteischatzmeister selbst waren, hatten die Parteien in eigener Sache aber so ausgestaltet, daß die Mitglieder der Kommission des Bundespräsidenten isoliert werden und der Eindruck entstehen sollte, die zwischen den Schatzmeistern abgesprochene und so auch schließlich vom Parlament beschlossene Regelung sei in Ordnung. Daß das Hearing in Wahrheit nur eine Alibiveranstaltung war, zeigte sich schlaglichtartig, als die SPD-Fraktion nach dem Hearing in einem Punkt von der Absprache abweichen wollte und ihr daraufhin vom Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion öffentlich „Wortbruch“ vorgeworfen wurde.

Das vom Bundestag am 12. November 1993 in zweiter und dritter Lesung beschlossene neue Parteiengesetz, das an sich zum Jahresbeginn in Kraft treten sollte, hat der Bundespräsident bisher nicht ausgefertigt und verkündet. Umgekehrt nahmen in den Bereichen, wo das Bundesverfassungsgericht bisher noch nichts gesagt hat, die Entwicklungen erst recht ihren Lauf. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts betrafen anfangs nur die Parteienfinanzierung im engeren Sinne. Das hatte zur Folge, daß die Zahlungen an die Parlamentsfraktionen und die Parteistiftungen, die den Parteien bis zu einem gewissen Grade ebenfalls zugute kommen, ab Ende der 60er Jahre geradezu explodierten und um ein Vielfaches schneller wuchsen als alle sinnvollen Vergleichszahlen. Heute sind die Zahlungen an die Fraktionen des Bundestages und der Länderparlamente mit rund 230 Mio. Mark ebenso hoch wie die staatliche Parteienfinanzierung. Die Parteistiftungen erhalten allein für ihre Inlandsarbeit ähnlich hohe Beträge. Diese Entwicklung Ende der 60er Jahre einzuleiten, wurde dadurch sicher erleichtert, daß damals eine große Koalition von Union und SPD herrschte.

Auch zur Praxis der parteipolitischen Ämterpatronage hat das Bundesverfassungsgericht bisher nichts gesagt - und wird aus Gründen seiner eigenen Betroffenheit voraussichtlich auch nichts sagen, mit der Folge, daß die Fehlentwicklungen auch hier ungebremst weitergehen. Die Parteien können das Ordnungsproblem, die eigene Begehrlichkeit nach Geld und Posten in Schranken zu halten, von sich aus offenbar nicht in den Griff bekommen.

Diese Beobachtungen lassen sich - über die eigenen Angelegenheit der Parteien hinaus - bis zu einem gewissen Grade generalisieren. Daß die Rechtsprechung wegen Versagens des parlamentarischen Gesetzgebers bisweilen sozusagen als Ersatzgesetzgeber in die Bresche springen mußte, ist eine Erscheinung, die auch in anderen Demokratien mit Verfassungsgerichtsbarkeit zu beobachten ist. Ein Beispiel aus der Bundesrepublik war die 20 Jahre lange Verzögerung der Gleichstellung unehelicher Kinder mit ehelichen, wie sie Art. 6 Abs. 5 Grundgesetz vorschreibt, aber mangels politischer Bataillone unehelicher Kinder in der praktischen Politik nicht durchsetzbar war, bis 1969 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Gleichstellung erzwang; auch das gesamte Arbeitskampfrecht beruht auf Entscheidungen des Bundesar-

beitsgerichts, weil der parlamentarische Gesetzgeber durch die mächtigen Blöcke der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gelähmt war. Der Anspruch auf Ersatz immateriellen Schadens durch leichtfertige Presseveröffentlichungen wurde erst durch den Bundesgerichtshof erzwungen (mit dem „Herrenreiter-Fall“ als leading case), nachdem mehrere Versuche des Gesetzgebers, eine Änderung zu erreichen, am einstimmigen Protest der Medien gescheitert waren. Ich möchte nicht mißverstanden werden. Ich plädiere keinesfalls für eine Art „Richterdemokratie“. Mich fasziniert die Ersatzgesetzgebung durch die Gerichte aber als Indikator für das Versagen des politischen Gesetzgebers.

Lassen Sie mich noch drei weitere Fälle von Staatsversagen kurz anführen:

Der eine ist die Überkomplizierung des Rechts. Ob Steuerrecht, Sozialrecht, Bau- und Planungsrecht oder Umweltrecht, die Regelungen sind inzwischen so kompliziert geworden, daß selbst die professionelle Verwaltung oft ganze Gesetzesbereiche außer Anwendung läßt, um überhaupt noch entscheiden zu können. Darauf hatte Frido Wagener, der unvergessene Speyerer Kollege und scharfsichtige Kenner der Verwaltung, schon vor Jahren hingewiesen. Das Interesse an Einfachheit ist eben so allgemein, daß es die Möglichkeiten schlagkräftiger Organisationen sprengt und deshalb gegen die vielen Partikularverbände, die von der Komplizierung profitieren, kaum eine Chance besitzt. Auch in der Politikfinanzierung existiert manch unhaltbare Regelung nur deshalb, weil sie derart kompliziert ist, daß ihr Inhalt, obwohl im Gesetzesblatt veröffentlicht, unbekannt geblieben und die Komplizierung oft geradezu als Camouflage eingesetzt worden ist.

Ebenso hängt die unendlich lange Dauer von Gerichtsprozessen damit zusammen, daß das allgemeine Interesse an Beschleunigung keine Lobby besitzt, gegen alle Beschleunigungsmaßnahmen aber eine Fülle von Partikularverbänden und Vertretern der betroffenen Subsysteme medienwirksam auf die Barrikaden zu gehen pflegen.

Mein letztes Beispiel betrifft das Vollzugsdefizit bei Erfüllung der Vorschriften, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und des gesamten öffentlichen Sektors vorschreiben. Untersucht man das Thema genauer, so stellt man fest, daß kaum jemand da ist, den die Erfüllung jenes Postulats wirklich interessiert und der sich dafür einsetzt. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit haben keine Lobby. Früher galt das einmal als Aufgabe der Parlamente, sie sind unter dem Einfluß der Parteien und Verbände aber, mit den Worten des großen Staatsrechtlers Ulrich Scheuner, selbst zu „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen geworden. Auch Minister sehen den Gradmesser ihres politischen Erfolges meist in möglichst hohen Zuwachsraten ihres Ressorts. Die Rechnungshöfe sind meist zu schwach und halten sich regelmäßig aus der Politik heraus. Es geht hier aber um ein eminent politisches Problem. Die Durchsetzungsschwäche von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erscheint - angesichts der aktuellen Notwendigkeit, die Kräfte des Staates zu bündeln, neue Prioritäten zu setzen und Nachrangiges einzuschrän-

ken - besonders gravierend. Private Wirtschaftsunternehmen setzen unter dem Zwang des Wettbewerbs Einschränkungen der Kosten um 30 % und mehr durch, um überleben zu können. Ist die Lage der Bundesrepublik aber nicht eigentlich eine ganz ähnliche: Die Herausforderungen, die sich derzeit - und in absehbarer Zukunft noch stärker - zeigen, verlangen eigentlich eine rigorose Durchforstung der bestehenden Reserven und ein massives Engerschnallen des Gürtels, bisher ist man über mehr symbolische Akte aber nicht hinausgekommen.

Durchgreifende Reformen der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes würden ohnehin auf eine besondere Form der Verfilzung stoßen. Denn der öffentliche Dienst ist in den Parlamenten in so großer Zahl vertreten, daß das Bundesverfassungsgericht schon 1975 davor warnte, die „Verbeamtung der Parlamente“ könne, wenn sie weiter fortschreite, mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung unvereinbar werden. Die Parteien durchdringen also nicht nur die Verwaltung, sondern die Verwaltung durchdringt umgekehrt auch die Parlamente und Parteien. Es entsteht eine gegenseitige Symbiose, die typisch für unser neu-feudalistisches System ist und dazu führt, daß sich bald gar nichts Grundlegendes mehr bewegen läßt.

Frido Wagener hat dies in die Worte gefaßt, der öffentliche Dienst sei fest in der Hand des öffentlichen Dienstes.

Daraus ein Argument für die Abschaffung des Berufsbeamtentums abzuleiten, wäre m.E. allerdings vorschnell. Beamte haben - im Gegensatz zu Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst - kein Streikrecht; und das ist, wie ich meine, gut so.

Das Streikrecht setzt Parität beider Seiten, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, voraus, die im Bereich des öffentlichen Dienstes aber in Wahrheit nicht besteht:

- Es fehlt an der im Arbeitskampfrecht an sich vorausgesetzten „Gegnerfreiheit“, weil die Verhandlungsführer der Arbeitgeber, etwa Minister und Oberbürgermeister, regelmäßig auch den Gewerkschaften angehören.
- Es ist auch mehr als ein Schönheitsfehler, daß die Verhandlungsführer der Arbeitgeber in ihren persönlichen Bezügen davon profitieren, daß sie den Gewerkschaften nachgeben.
- Öffentlich Bedienstete tragen selbst bei überzogenen Forderungen nicht das Risiko, daß das Unternehmen ihrer Arbeitgeber in die roten Zahlen kommt, kaputtgeht und sie ihren Arbeitsplatz verlieren, ein Risiko, das geeignet ist, ihre Kollegen in der Privatwirtschaft von der Durchsetzung überzogener Forderungen abzuhalten.
- Schließlich: Ein Streik der Müllmänner oder anderer öffentlich Bediensteter, die wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge betreffen, fällt politisch

leicht auf die jeweils Regierenden zurück; diese geben deshalb leichter streikunterstützten Forderungen nach, um ihre politische Position nicht zu gefährden.

Wie sich dies praktisch auswirken kann, zeigte - sozusagen in klassischer Form - der Arbeitskampf im öffentlichen Dienst Anfang 1974. Als die Ölkrise sich schon abzeichnete, setzte die Gewerkschaft „Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr“ mittels eines Streiks Einkommenserhöhungen im öffentlichen Dienst in einer Größenordnung durch (zwischen 11 und 18 %), die vorher vom damaligen Bundeskanzler Brandt und vom Bundeswirtschaftsminister ausdrücklich als gesamtwirtschaftlich unverantwortlich bezeichnet worden waren. Diese Ergebnisse wurden, wie dies regelmäßig der Fall ist, auch vom Besoldungsgesetzgeber übernommen und dadurch auf die Beamten übertragen. Dadurch setzte die öffentliche Hand auch für die Privatwirtschaft Zeichen und wurde insgesamt zum Vorreiter einer stabilitäts- und schließlich auch wachstumswidrigen Lohnpolitik. Die folgende wirtschaftliche Entwicklung mit ihren zunächst enormen Preissteigerungen und den später zunehmenden Arbeitslosenzahlen hat, wie heute weitgehend anerkannt, eine wesentliche Ursache auch in der Lohnpolitik jener Jahre. Für die Finanzierung von staatlichen Investitionen blieb immer weniger Raum. Die staatliche Investitionsquote ging - entgegen den politischen Absichtserklärungen - damals stark zurück.

Auch den nach der Wende beschlossenen zu schnellen Lohnsteigerungen in den neuen deutschen Ländern wurde dadurch Vorschub geleistet, daß auf seiten der Arbeitgeber zumeist die öffentliche Hand stand und die erwähnten Unausgewogenheiten auch hier ihre Wirkung entfalten konnten.

Was ist zu tun? Es hätte keinen Sinn, sich über die Schwierigkeiten der Aufgaben etwas vorzumachen. Letztlich geht es darum, daß die Parteien und Verbände sich dort begrenzen, wo sie sich bisher am liebsten betätigt haben: beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Ralf Dahrendorf hat die gewandelte Herausforderung auf die Formel vom „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“ gebracht, wobei mit „sozialdemokratisch“ nicht das Programm einer bestimmten Partei gemeint ist. Für den Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaats waren in der Vergangenheit alle Parteien, auch die eher konservativen, verantwortlich. Die neue Herausforderung ruft nach einem programmatischen Wandel der Parteien, einer Überprüfung traditioneller ideologischer Bestände. Vorstufe der Erneuerung ist zwangsläufig eine Phase der Verunsicherung.

Das Dilemma besteht derzeit darin, daß die klassische Ausrichtung der Volksparteien nicht mehr durchzuhalten ist, der erforderlichen Neuausrichtung aber vielfach überkommene Sperren entgegenstehen. Das gilt erst recht für Interessenverbände.

Die Parteien dürften damit vor einer doppelten Zerreißprobe stehen - gegenüber den Verbänden, deren Ansprüche sie zurückdrängen müssen, und

gegenüber ihren eigenen Funktionären und Mitgliedern, mit deren Selbstverständnis eine Politik des Sparens und der Bescheidenheit nur schwer in Einklang zu bringen ist. Das Problem ist schlaglichtartig deutlich geworden in der Diskussion, die Oskar Lafontaines Vorschläge, die Einkommen im Osten entsprechend dem Wachstum der Produktivität langsamer steigen zu lassen, in der eigenen Partei gefunden haben.

Die objektiv unausweichliche Einschränkungspolitik könnte dazu führen, daß die Parteien (und die Verbände) weiter an Attraktivität und an Mitgliedern verlieren. Die Mitgliederzahl ist ohnehin auch in den westlichen Bundesländern nicht hoch. Im Osten ist die Organisationsdichte noch viel geringer, besonders in der SPD, die ja - anders als die CDU und FDP - nicht mit alten Blockparteien fusioniert und deren Mitglieder und Funktionäre übernommen hat. Vielleicht werden die Parteien auch im Westen sich allmählich den niedrigen Mitgliederzahlen im Osten angleichen.

Davon geht jedenfalls Steffen Reiche, der SPD-Vorsitzende in Brandenburg, aus. Hauptgrund für die abnehmende Attraktivität der Parteien sei eben die durch die objektive Lage vorgegebene Einschränkungs- und Einsparungspolitik. Reiche schlägt zum Ausgleich für die wegbleibenden Mitglieder allen Ernstes vor, den Parteien mehr Geld aus der Staatskasse zu geben, damit sie sich auch auf Ortsebene staatsfinanzierte Funktionäre leisten könnten. Derartige Gedanken erinnern an Vorschläge des parteinahen politikwissenschaftlichen Schriftums, die parteiliche Ämterpatronage auszuweiten, um die Mitglieder durch Vergabe von Posten bei Laune zu halten.

Solche Vorschläge, die für die eigene Organisation das Gegenteil von dem befürwortet, was sie dem Volk zumuten, nämlich Einschränkungen, und deren Verwirklichung die Parteifunktionäre praktisch zu mitgliederunabhängigen Bürokraten machen und die Bürgerferne der Parteien und die Politikverdrossenheit der Bürger auf die Spitze treiben müßten, zeigen in Wahrheit nur, wie schwer es Organisationen fällt, ihre eigenen Funktionsverluste zur Kenntnis zu nehmen und daraus gemeinverträgliche Konsequenzen zu ziehen.

Derartige Vorschläge gehen wie selbstverständlich davon aus, die Parteien müßten ihre beherrschende Position unbedingt behalten. Doch fragt sich, ob das wirklich nötig und sinnvoll ist. Die vielstimmige Kritik, auch die des Bundespräsidenten, geht ja gerade dahin, daß die Parteien die politische Willensbildung des Volkes beherrschten, statt nur an ihr mitzuwirken, wie das Grundgesetz es vorsieht. Nimmt man diese Kritik ernst, könnte die Abschwächung der Rolle der Parteien, die aus der Sicht von Parteifunktionären als Not erscheint, aus übergeordneter Sicht vielleicht sogar zu einer Tugend werden. Ich komme darauf noch zurück. Zunächst möchte ich aber noch der Frage nachgehen, inwieweit die Parteien die anderen ihnen zugeschriebenen Funktionen erfüllen. Dies sind vor allem die Rekrutierung von qualifiziertem politischen Personal und die Herstellung der Verbindung zwischen Volk und Staat.

Da die Auswahl des gesamten politischen Personals in den Händen der Parteien monopolisiert ist, tragen sie dafür eine besondere Verantwortung. Nicht nur wer Abgeordneter, sondern auch wer Bundespräsident, Verfassungsrichter oder Rechnungshofpräsident wird, liegt in ihrer Hand. Die Auseinandersetzung um die Nachfolge von Bundespräsident von Weizsäcker und den Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts Mahrenholz, um die Besetzung der Positionen des Generalbundesanwalts und des Präsidenten des Bundesrechnungshofs haben einer breiten Öffentlichkeit die Problematik dieses Zustandes vor Augen geführt. Die Parteien treffen die Personalentscheidungen häufig ganz unverblümt nach Proporz und machtpolitischem Kalkül.

Als Kandidaten scheint allein die kleine Zahl von Leuten mit dem richtigen Parteibuch in Betracht zu kommen. Das aber steht nicht nur in Spannung zum Gleichheitssatz, sondern mindert zwangsläufig auch das Niveau. Daß die Parteien bei der Personalauswahl versagen, ist denn auch eine verbreitete Klage, nicht nur bei dem früheren Bundeskanzler Helmut Schmidt. Auch amtierende Politiker geben hier Defizite inzwischen unumwunden zu, so zum Beispiel Jürgen Rüttgers und Helmut Kohl. Das im vergangenen Jahr veröffentlichte Buch von Erich und Ute Scheuch hat auch einem breiten Publikum deutlich gemacht, welche Verkrustungen bei der Nominierung von Parlamentskandidaten und der Vergabe sonstiger Posten bestehen und wie kleine Cliquen hier oft klüngeln.

Erstreckt sich die Parteibuchwirtschaft darüber hinaus auch auf die normale öffentliche Verwaltung, wie dies inzwischen in Abertausenden von Fällen geschieht, so schlägt sie in eindeutige Illegalität um. Die Verfassungsregel des Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz, daß alle Ämter nur nach persönlicher und fachlicher Qualifikation, nicht nach Herkunft, Stand oder Parteizugehörigkeit vergeben werden dürfen, gehört seit der Französischen Revolution zum Kern der demokratischen Errungenschaften.

Kommen zusätzlich auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten personell in den Griff der Parteien, so wählen diese sich ihre öffentlichen Kontrolleure selbst aus - und entsprechend zahllos wird die Kontrolle. Die Schere im Kopf des Journalisten und der vorauseilende Gehorsam erschweren unabhängigen Journalismus - eine Fehlentwicklung, gegen die auch die Staatswissenschaften - bei zunehmendem Einfluß der Parteipolitik - nicht immun sind. Das System parteipolitischer Einflußnahme auf den Rundfunk wurde übrigens ohne Zögern auch den neuen Rundfunkanstalten im Osten Deutschlands, besonders dem Mitteldeutschen Rundfunk, übergestülpt.

Der zunehmende Einfluß der Politik auch auf die Institutionen, die sie eigentlich kontrollieren sollten, die zunehmende parteipolitische Kolonisierung von Staat und Gesellschaft, führt zu strukturellen Änderungen in den Köpfen aller Beteiligten. Geht es um Macht und Proporz, um Anteile an den Stellen in Verwaltung, Medien, Wissenschaft und sonstigen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen, nicht mehr primär um deren Leistungssteigerung, so ändern sich die Struktur der Anreize und langfristig auch die Art des Denkens.

Anschauungsunterricht in machtpolitischem Agieren bis hin zur Zweckentfremdung öffentlicher Mittel und Stellen muß auf die „Moral“ der Akteure auf Dauer geradezu zersetzende Wirkung haben und Opportunismus und politische Willfähigkeit fördern. Diese Situation wird durch das übliche Bild von der Aufteilung der Beute unter die siegreichen Eroberer der Staatsmacht nicht einmal voll erfaßt, weil es nicht zum Ausdruck bringt, in welchem Maß hier die Substanz unserer Demokratie aufgezehrt zu werden droht. Treffender wäre es, an Ringer zu denken, die im Porzellanladen um dessen Inhalt kämpfen.

Und wie steht es schließlich um die weitere Funktion der Parteien, den Kontakt mit den Bürgern zu halten, also zwischen Volk und Staat zu vermitteln? Angesichts der inzwischen schon fast sprichwörtlichen Bürgerferne der Parteien und der Indikatoren, die beängstigend aufzeigen, in welchem Maße sich die Wähler und Mitglieder - und besonders junge Leute - von den Parteien abwenden, handelt es sich eher um eine rhetorische Frage. Die Abgehobenheit der Parteien findet ihren Ausdruck in einer Erscheinung, die die jüngere politikwissenschaftliche Literatur unter dem Begriff „Fehlanpassungsproblem der Parteieliten“ besonders am Beispiel der SPD diskutiert: Da bestimmte aktive Minderheiten das Parteileben dominieren, haben ihre ideologischen Vorurteile auch einen bestimmenden Einfluß auf die generelle Linie der Partei und die Ausrichtung ihrer Parlamentskandidaten und der sonstigen Parteielite, selbst wenn diese ideologische Linie an der Mehrheit der Parteimitglieder und erst recht der Wähler deutlich vorbeigeht. Diese Fehlanpassung wird einmal dadurch erleichtert, daß die 2,3 Millionen Mitglieder innerhalb ihrer Parteien wenig zu sagen haben. In dieser Hinsicht versuchen die Parteien, jetzt Abhilfe zu schaffen, nachdem das Hamburger Verfassungsgericht wegen mangelnder innerer Demokratie einer großen Partei bei der Kandidatenaufstellung sogar die Wahl zum Hamburger Landesparlament wiederholen ließ.

Noch nicht angepackt, ja kaum einmal thematisiert, ist aber der eigentlich gravierende Umstand, daß die Masse der 60 Millionen Wahlberechtigten nichts zu sagen hat.

Der Zugang zu diesem - für eine Demokratie eigentlich ungeheuerlichen - Tatbestand wird allerdings durch bestimmte, das Denken in suggestiver Weise von der Wahrheit wegführende Begriffe erschwert, etwa die Begriffe „öffentliche Meinung“ und „Medium“. Beide klingen so, als wäre das Volk aktiv beteiligt und als würden die „Medien“ die Meinung des Volkes nur „übermitteln“. So ist es aber mitnichten. Das Volk ist nur passiver Konsument einer von anderen gemachten und veröffentlichten Meinung. Das Volk ist Zuschauer - ohne Einfluß. Hinzu kommt, daß Teile der Medien ihre eigentlichen Aufgaben: Vermitteln der wichtigen Fakten und kompetentes Kommentieren, nicht mehr befriedigend erfüllen. Leichte Unterhaltung und „Inszenierung des Scheins“ gewinnen immer mehr die Oberhand.

Auch die sog. Demoskopie bietet keinen Ersatz. Bei derartigen Befragungen wird beim Interviewten meist eine große Zahl unterschiedlicher Themen

in kürzester Zeit abgefragt - ohne öffentliche Diskussion und ausführliche vorherige Information der Befragten. Dies erscheint ja auch entbehrlich, weil von den Antworten letztlich nichts abhängt und man damit auch keine Verantwortung übernimmt. Demoskopische Befragungen schaffen damit all das gerade nicht, um dessentwillen direkte Mitwirkung des Volkes zu fordern ist: Sie beteiligen den Bürger nicht, nehmen ihn nicht in die politische Verantwortung, wecken kein tiefer gehendes politisches Interesse und schaffen keine wirkliche öffentliche Diskussion.

Irreführend ist auch der Begriff der „Wahlen“, also der zentrale Begriff in der repräsentativen Demokratie. Daß wir in der Bundesrepublik eine Unmasse von sog. Wahlen haben - im Bund, in Europa, in sechzehn Bundesländern je zu den Landtagen und den Kommunalvertretungen -, erweckt den Anschein, als wäre bei uns alles unheimlich demokratisch, und verdeckt dadurch, wie wenig die Wähler wirklich zu entscheiden haben.

Die Entmündigung der Wähler zeigt sich besonders auf der Bundesebene, auf der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die wichtigsten Entscheidungen fallen. Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es hier ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, des Wahlrechts, wird der Bürger von den Parteien bevormundet, und zwar weitaus mehr als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre. Wer ins Parlament kommt, bestimmt die Partei. Wen sie auf einen „sicheren“ Listenplatz oder in einen „sicheren“ Wahlkreis nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Die Wahl ist nur noch Formsache.

Die Behauptung, der Wähler treffe mit dem Ankreuzen einer Partei auch eine Entscheidung über deren gesamtes Personalangebot, ist reine Fiktion. Auf den Listen bei Bundestagswahlen sind die Kandidaten (mit Ausnahme der ersten fünf) denn auch nicht einmal mehr namentlich aufgeführt. Der Wähler entscheidet allein noch über die Größe der verschiedenen Fraktionen und damit über die Herrschaftsanteile der Parteien, nicht über die Kandidaten.

Die Ersetzung des Volkes durch die Partei wird am Fehlen der Unmittelbarkeit der Wahl besonders deutlich. Würde die zeitliche Reihenfolge vertauscht und würden die Bürger zuerst die Parteien wählen und diese erst danach festlegen, welche Personen die auf sie entfallenden Mandate erhielten, wäre der Verstoß gegen die Unmittelbarkeit offensichtlich. Die Wahl der Abgeordneten erfolgte dann unmittelbar durch die Parteien, nicht unmittelbar durch das Volk, wie Art. 38 Grundgesetz es verlangt. Es macht hinsichtlich der „sicheren“ Mandate aber keinen Unterschied, wann die Partei festlegt, wer sie bekommt; ob dies vor oder nach der Wahl geschieht, das Ergebnis bleibt dasselbe: die Partei und nicht das Volk verteilt die Mandate.

Auch die große Richtung der Politik kann der Wähler kaum beeinflussen. Wenn ganz kleine Parteien Zünglein an der Waage spielen und durch ihre Koalitionspräferenzen darüber entscheiden, wer die Mehrheit im Parlament er-

hält und die Regierung stellt und zudem abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu führen, daß fast alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können und die Bundesrepublik de facto von einer großen Koalition regiert wird, kann der Bürger wählen, wen er will: Das Ergebnis bleibt das gleiche.

Sicher wäre es zu kurz gegriffen, wollte man die Defizite allein mittels moralischer Appelle an die einzelnen politischen Akteure angehen. Denn die Mängel beruhen zum guten Teil auf bestimmten Institutionen, die etwa in den geltenden Wahlgesetzen und im Grundgesetz fixiert sind. Innerhalb der Institutionen kann ein Politiker aber oft gar nicht viel anders handeln, wenn er nicht zum tragischen Helden werden will. Es gilt also, die Institutionen zu ändern. Dies scheint mir übrigens auch der berechtigte Einwand gegen die Kritik des Bundespräsidenten an den politischen Parteien zu sein, daß sie nämlich zu sehr in Richtung individuellen Vorwurfs ging und das institutionelle Moment vernachlässigte. Gleichwohl war die Kritik des Bundespräsidenten von enormer Bedeutung, weil sie das Thema dahin rückte, wohin es gehört, in die Mitte der innenpolitischen Diskussion.

Auf der anderen Seite tragen die politischen Parteien insgesamt auch die Verantwortung für die bestehenden Institutionen und dafür, daß diese bisher nicht geändert wurden. Denn auf das Zustandekommen und den Inhalt der Verfassung hat das Volk erst recht keinen Einfluß; hier ist das demokratische Defizit eher noch größer.

Der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1948/49 unter erheblicher Einflußnahme der westlichen Besatzungsmächte ausarbeitete, war weder direkt vom Volk gewählt, noch wurde das Grundgesetz einer Volksabstimmung unterworfen. Die Verheißung des Grundgesetzes, alle Staatsgewalt gehe vom Volke aus, wurde also nicht eingelöst. Die verbreitete These, dieses demokratische Legitimationsdefizit sei später durch die hohe Wahlbeteiligung an Bundestagswahlen geheilt worden, entspringt einer etwas fraglichen Logik. Bei Bundestagswahlen steht die Entscheidung zwischen bestimmten Parteien, nicht aber für oder gegen das Grundgesetz zur Debatte.

Ebenso blieb das Volk bei der wahrhaft grundlegenden Entscheidung über den Maastricht-Vertrag außen vor - anders als zum Beispiel in Dänemark und Frankreich, wo Volksabstimmungen stattfanden. Auch die 1992 eingesetzte 64köpfige Verfassungskommission, die Vorschläge für bestimmte Änderungen des Grundgesetzes unterbreitete (Bundestagsdrucksache 12/6000 vom 05. November 1993), ist nicht etwa vom Volk für diese Aufgabe eingesetzt, sondern je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat bestimmt worden.

Wie immer, wenn das Volk nichts zu sagen hat, fehlt bei allen derartigen Fragen, so fundamental sie auch sein mögen, jede breite und tiefgehende öffentliche Diskussion. Das war bei Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes nicht anders als beim Maastricht-Vertrag und bei den Beratungen der Verfassungskommission. Das Gefühl der Parteien, die Bürger nicht über-

zeugen zu müssen, und das Gefühl der Bürger und Medien, doch nichts bewirken zu können, weil alles schon entschieden sei, nahm jeder großen Debatte schon im Ansatz die Motivation. Nur die Anfechtung des Maastricht-Vertrages vor dem Bundesverfassungsgericht hat eine gewisse Ersatzdiskussion bewirkt - dies vornehmlich allerdings unter Verfassungsjuristen.

Nun könnte man versuchen, einzuwenden, das Volk sei ohnehin politisch uninteressiert und dumm. Diese Behauptung wäre in einer „Demokratie“ aber nicht nur schlechter Stil; sie trifft in Wahrheit auch nicht zu.

Natürlich gibt es immer Menschen, die nur schimpfen, für die Politik ein schmutziges Geschäft ist oder die jedenfalls keine politische Verantwortung übernehmen wollen und in zurückgezogener Privatheit aufgehen. Doch hat uns eine genauere Betrachtung des viel diskutierten Wertewandels gelehrt, daß dieser Wandel sich keineswegs in einer Zurückdrängung preußischer Pflicht- und Akzeptanzwerte und der Hervorkehrung rheinisch-französischer Selbstentfaltungswerte erschöpft. Neue Ergebnisse soziologischer Untersuchungen, über die Helmut Klages von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer berichtet hat, zeigen, daß der Wunsch nach Selbstentfaltung bei vielen Menschen solidarisches und politisches Engagement keineswegs ausschließt. Doch muß eben auch hier die Möglichkeit der Entfaltung und der Übernahme von politischer Verantwortung wirklich bestehen.

Die Parteien, Verbände und die elektronischen Medien haben bisher vornehmlich die eine Seite des Menschen angesprochen, den auf Ansprüche und schnelle Vorteile erpichten Bourgeois, der sich am liebsten unterhalten läßt. Es wohnt aber eben noch eine zweite Seele in unserer Brust, die Bereitschaft nämlich, im Interesse des Ganzen (zu dem wir alle gehören) privat-individuelle Interessen und bequemes Wohleben zurückzustellen. Bloß wird diese Seite, der Bürgersinn eines gemeinschaftsbezogenen Citoyen, bisher kaum gefordert und droht deshalb zu verkümmern.

Daß die meisten Menschen durchaus bereit sind, gemeinschaftsbezogen und verantwortungsvoll zu handeln, kann man immer wieder beobachten. Ein Beispiel ist das Grüne-Punkt-System: Dem Appell, den Abfall zu vierteilen, kamen die Menschen - trotz des damit verbundenen Aufwandes - in einem so überraschend hohem Umfang nach, daß man nun nicht weiß, wohin mit dem Ergebnis.

Ein anderes Beispiel dafür, wie die politische Klasse die Mitwirkungsbereitschaft der Menschen unterschätzt, war die Mitgliederbefragung, mit der die SPD ihren neuen Vorsitzenden kürte. Viele Obere der Partei waren zunächst skeptisch und fürchteten eine Blamage, weil sie davon ausgingen, kaum 15 % würden an der Abstimmung teilnehmen. In Wahrheit waren es dann 57 %, und das Ganze wurde zu einer positiven Demonstration für die Partei und beginnt inzwischen, auch in anderen Parteien Schule zu machen.

Ein umgekehrtes Beispiel markiert die sog. Steuerlüge vor der Bundestagswahl von 1990. Inzwischen sind sich fast alle Beobachter darüber einig, daß

die CDU auch (und wahrscheinlich mit einem noch besseren Ergebnis) die Wahl gewonnen hätte, wenn sie das Volk als Staatsbürger angesprochen und die Notwendigkeit und den Sinn erhöhter Belastungen hervorgehoben hätte. Doch wurde die Situation, in der Opferbereitschaft erfolgreich hätte geweckt werden können, vertan.

Und ist nicht auch die friedlich-unblutige Revolution, mit der das Volk sich im Osten eines diktatorischen Regimes entledigte, ein Beweis von Reife?

Mag es nach dem Zusammenbruch des Hitler-Staates noch verständlich gewesen sein, daß die Mitglieder des Parlamentarischen Rates das Volk als unreifes Mündel behandelten, das erst zur Demokratie erzogen werden müsse. Seitdem ist aber fast ein halbes Jahrhundert demokratischer „Bewährung“ vergangen. Heute fehlt jeder sachliche Grund, das Volk weiter im Stadium der Unmündigkeit zu halten.

Verhalten wir einen Augenblick bei dem bisherigen Befund und suchen ihn vorläufig zu bewerten. Dabei ist von den Grundsätzen auszugehen, auf denen unsere Demokratie beruht, wenn wir auch vor lauter Gewöhnung an die bestehenden Zustände oft gar nicht mehr wagen, uns zu ihnen zu bekennen. Der amerikanische Präsident Lincoln hat diese Grundsätze in einer weltberühmten Rede auf den Punkt gebracht: „Democracy is rule of the people, by the people, for the people“. Handeln durch das Volk und für das Volk sind in der Tat die beiden zentralen Elemente und obersten Maßstäbe für den demokratischen Staat in allen seinen Teilen und Organen.

Nimmt man diese Maßstäbe wirklich ernst, so besteht aber in der Bundesrepublik in Wahrheit wenig Demokratie, weder, was die Entscheidung für das Volk, noch was die Entscheidung durch das Volk anlangt, was in einer repräsentativen Demokratie zumindest die Auswahl der Kandidaten bedeuten müßte. Meine zentrale These lautet denn auch: Unsere Demokratie ist in der Krise, weil sie in Wahrheit gar keine Demokratie ist. Und sie wird nur dann Zukunft haben, wenn es uns gelingt, sie zu einer wirklichen Demokratie zu machen. Denn beides hängt miteinander zusammen. Weil das Volk nichts zu sagen hat, weil dem System die Durchlässigkeit für den common sense fehlt, fehlt es auch an Orientierung am allgemeinen Interesse.

Im Kern läßt sich die grassierende Politikverdrossenheit - nach vielen übereinstimmenden Urteilen - an drei Kritikpunkten festmachen: Die Bürger haben das Gefühl,

- schlechter Politik
- schlechter Politiker und
- totaler eigener Macht- und Einflußlosigkeit.

Diese drei Feststellungen sind, aus der Laiensphäre gesehen, aber ziemlich genau dieselben, die wir zuvor herausgearbeitet und als Beleg dafür angeführt haben, daß bei uns keine wirkliche Demokratie, weder Herrschaft für, noch durch das Volk besteht.

Die Mängel sind allerdings nicht schlagartig von heute auf morgen aufgetreten, sondern haben sich schleichend entwickelt. Deshalb fand auch die wissenschaftliche Pluralismus- und Parteienkritik lange wenig Gehör. Mit der Zunahme der pluralistischen Verkrustungen schlagen die Mängel jedoch immer stärker durch, zumal sie sich jetzt auch nicht mehr mit wirtschaftlichem Wachstum überdecken lassen und deshalb um so deutlicher in Erscheinung treten. Mit dem Verlust des Vertrauens in die Entscheidungsfähigkeit und Ausgewogenheit der politischen Willensbildung wird dem Bürger zugleich immer deutlicher, daß er nur nominell der Herr und Souverän in der Demokratie ist, in Wahrheit aber rein gar nichts ändern kann.

Nun mag man fragen, was denn heute - über die erwähnten Andeutungen hinaus - eigentlich den Unterschied zu früher ausmache. Denn daß das Volk wenig zu sagen habe, galt ja von Anfang an in der Bundesrepublik; nur wurde es ursprünglich noch weniger so empfunden. Folgende Erklärungen möchte ich dafür versuchen:

1. Der Wechsel in der Politikergeneration. Bis in die 70er Jahre dominierten Politiker, die das Naziregime noch erlitten, teilweise emigrieren oder in die innere Emigration ausweichen mußten, bisweilen auch Verbindung zum 20. Juli hatten und auch aufgrund ihrer sie prägenden Vita Vertrauen genossen. An ihre Stelle sind jetzt die Söhne und Enkel getreten.
2. Die starke Ausweitung der Politikfinanzierung, die es heute für viele aus ökonomischen Gründen interessant macht, in die Politik zu gehen, so daß sich für viele die Gewichte vom Leben für die Politik auf das Leben von der Politik verschoben haben. Und das hat Rückwirkungen auf den Rekrutierungsprozeß. In den 50er Jahren gab es weder eine staatliche Parteien-, noch eine staatliche Altersversorgung für Parlamentsabgeordnete und die Entschädigung war, besonders in den Landesparlamenten, auf Abgeordnete mit Beruf ausgerichtet.
3. Der Wechsel der Bürgergeneration, der sich in der Dominanz der 68er-Generation zeigt mit ihrem berechtigten Aufbegehren gegen überkommene Verkrustungen vieler Institutionen, aber auch in ihrer einseitigen Betonung der individuellen Entfaltung und der Verdammung der sog. Sekundärtugenden, die die Gemeinschaft heute so nötig braucht.
4. Die explosionsartige Ausdehnung der höheren Schulbildung und des Hochschulstudiums, das die Minimalisierung der politischen Beteiligungsrechte immer schmerzlicher fühlbar macht.
5. Sind schließlich durch den Zusammenbruch des östlichen Gegners und die von ihm ausgehenden existenziellen Bedrohungen Kräfte und Bindungen entfallen, die uns im Westen zusammengehalten haben. Paradoxerweise hat gerade der Wegfall des Gegners, im Vergleich zu dem das westliche System immer gut ausgesehen hatte, die Frage, ob unsere Demokratie in Gefahr sei, erst aufgebracht. Damit ist dem Osten durch sein Absterben ge-

lungen, was ihm zu Lebzeiten versagt war, daß dem Westen nämlich die Augen über die Mängel seines eigenen Systems geöffnet und die bisher übersehenen Alarmzeichen als Indikator für eine gefährliche Krise uns immer deutlicher vor Augen stehen.

Mitte der siebziger Jahre gab es in der Bundesrepublik eine Enquete-Kommission Verfassungsreform. Sie drang jedoch noch nicht zum Kern der Problematik vor. Die zentralen, hier angesprochenen Fragestellungen, die gemeinwohlwidrigen Tendenzen im Spiel der Verbände und Parteien, ihr Versagen bei der Auswahl des politischen Personals, die Probleme der sog. Medien und die mangelnde Durchlässigkeit des Systems für den common sense der Bürger, wurden von der Kommission noch nicht erkannt. Das gleiche gilt für die erwähnte jüngste Verfassungskommission. Mögen ihr auch viele nachdenkliche und reformbereite Männer und Frauen angehört haben, so geriet ihr - jedenfalls mehrheitlich - die Begrenzung der politischen Klasse durch sich selbst doch zum Münchhausen-Problem: sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen. Es ist aber höchste Zeit, diese Probleme gezielt zu thematisieren.

Dazu müssen auch die Wissenschaft und die - der Idee, aber auch immer noch weitgehend der Praxis nach - dem Staat besonders zugeneigte Beamtenschaft und die Öffentlichkeit ihren Beitrag leisten, bleibt doch die kritische öffentliche Diskussion Voraussetzung für jede Besserung in der Demokratie. Die Verbreitung der Ursachen der Politikverdrossenheit ist notwendige Voraussetzung für alles: für das Bewußtsein der veröffentlichten Meinung, daß Änderungen notwendig sind, für die Entwicklung von Konzepten, in welche Richtung die Änderungen gehen können, und für die Überzeugung der Politiker, daß sie letztlich nicht um solche Änderungen herumkommen.

Eine staatliche Ordnung, die es den politischen Akteuren bis zur Unmöglichkeit erschwert, das Gemeinwohl durchzusetzen, hat auf Dauer keine Zukunft. Der bekannte amerikanische Politikökonom Mancur Olson hat die Gültigkeit dieser ehernen Wahrheit in seinem 1982 veröffentlichten Buch „Aufstieg und Niedergang der Nationen“ über die geschichtlichen Epochen und die Völker und Kontinente hinweg verfolgt. Hier liegt eine große Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland. Wenn es zutrifft, daß „challenge and response“, Herausforderung und Antwort den Takt der geschichtlichen Entwicklung bestimmen, dürfen wir vielleicht nicht mehr viel länger mit der Entwicklung von Antworten auf die heutige Herausforderung warten, wenn wir in Freiheit überleben wollen.

Jean Jacques Rousseau begann - angesichts der Verkrustungen des Feudalismus - sein berühmtes Buch „Contrat social“ im Jahre 1762, also am Vorabend der Französischen Revolution mit dem Satz: „Das Volk ist frei geboren, ist frei - und liegt doch überall in Fesseln“, Fesseln, die das Volk kurz darauf eruptiv abstreifte - mit aller Übertreibung und menschenverachtender Brutalität, die Revolutionen meist mit sich bringen. Der Freiherr vom Stein hat durch seine Städteordnung von 1808 die kommunale Selbstverwaltung eingeführt

und dadurch Kräfte der Selbstentfaltung freigesetzt, die es ermöglichten, die unerhörten Versteinerungen des preußischen Feudalsystems aufzubrechen, die alle Kräfte gelähmt hatten und durch die Niederlage gegen die napoleonischen Heere offenbar geworden waren.

Auch die heutigen Fesseln können vielleicht nur durch Aktivierung des Volkes gesprengt und dadurch die Lähmung in unseren Institutionen aufgebrochen werden.

Innerhalb des Systems gibt es wohl nur zwei Wege, an den alle Schlüsselstellungen beherrschenden Parteien vorbei etwas zu bewirken: Die Gründung neuer politischer Organisationen und das Herbeiführen von Volksentscheiden. Für beides gibt es bereits Ansätze.

Eine neue politische Organisation könnte sich durchaus als fruchtbar erweisen. Sie müßte solche Änderungen der politischen Grundordnung zum Thema machen, die die Konstituierung der politischen Macht betreffen und von den bisherigen Parteien weitgehend ausgelassen, von der großen Mehrheit der Bürger aber nachdrücklich gewünscht werden (z.B. Direktwahl der Bürgermeister, Landräte, Ministerpräsidenten und des Bundespräsidenten, Einfluß des Bürgers auf die Auswahl seiner Parlamentsabgeordneten, Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Politik und der Gewaltenteilung, Einschränkung der Parteipolisierung des öffentlichen Dienstes und Eindämmung der staatlichen Politikfinanzierung). In dem Maße, in dem eine solche neue Organisation bei den Bürgern Erfolg hätte, würde sie - im Sinne des politischen Wettbewerbs - auch den bisherigen Parteien auf die Sprünge helfen, die die berechtigten Anliegen übernehmen müßten, wenn sie nicht allzu viele Stimmen verlieren wollten. Auf diese Weise könnte eine bessere Legitimierung der politischen Macht in den Augen der Bürger hergestellt und der Politikverdrossenheit an ihrer Wurzel entgegengewirkt werden. So hat auch die erfolgreiche Neugründung der 70er Jahre, die Grünen, inzwischen alle anderen Parteien dazu gebracht, dem Umweltschutz verstärktes Gewicht zu geben.

Ein zweiter Weg könnte darin liegen, die Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheid, die auf Landesebene bestehen, zur Durchsetzung institutioneller Änderungen - notfalls auch an den etablierten Parteien vorbei - zu nutzen und auf diese Weise auch bundesweit Zeichen zu setzen.

Die Entwicklung in Italien zeigt, welche Kraft zur Neuerung von einer Aktivierung des Volkes ausgehen kann. Obwohl dort der politische Karren viel tiefer in den Dreck gefahren und die Verfilzungen besonders verfestigt waren, ist dort jüngst eine Entwicklung in Gang gekommen, die wieder hoffen läßt. Neben dem unerschrockenen Vorgehen von Staatsanwälten und Richtern gegen politische Korruption waren es vor allem das Aufkommen neuer Parteien, die nicht in den bisherigen Sumpf verstrickt sind, die Volksabstimmung vom 18. April 1993, bei der mit über 80 % der Abstimmenden die Mehrheitswahl des Senats eingeführt und die staatliche Parteienfinanzierung eingeschränkt

wurde, und die Direktwahlen der Bürgermeister in italienischen Städten, die in Italien zu einer geistigen Aufbruchstimmung geführt haben, wie man sie vor Jahren noch für unmöglich gehalten hatte.

Auch in Deutschland, jedenfalls in den Bundesländern, bestehen Ansatzpunkte:

So wurde etwa in Hessen 1991 die Direktwahl der Bürgermeister durch eine Volksabstimmung durchgesetzt - und das mit einer Mehrheit von mehr als 80 % der Abstimmenden. Das Abstimmungsergebnis zeigt, daß in dieser Hinsicht fast so etwas wie Konsens besteht. Die Menschen wollen ihre Repräsentanten selbst wählen und dies nicht den Parteien überlassen. Auch in Nordrhein-Westfalen, wo noch vor zwei Jahren der Hagener Parteitag der SPD die Direktwahl des Gemeindevorstandes blockiert hatte, nicht zuletzt deshalb, weil durch die Zusammenlegung des Gemeindedirektors als Verwaltungschefs und des Bürgermeisters als Ratsvorsitzenden die Hälfte der bisherigen Positionen entfallen und die Macht der Fraktionen relativiert worden wäre, ist jüngst wieder Bewegung in die Entwicklung gekommen. Nachdem die nordrhein-westfälische CDU eine dahingehende Volksinitiative eingebracht hat, will nun auch die SPD die Direktwahl einführen.

Beide Projekte, in Hessen und Nordrhein-Westfalen, gehen nicht nur zufällig in Richtung der baden-württembergischen Gemeindeverfassung. Diese ist bekanntlich durch drei Hauptelemente charakterisiert:

- Die Direktwahl des Bürgermeisters, der zugleich Chef der Verwaltung und Vorsitzender des Gemeinderates und seiner Ausschüsse ist,
- den starken Einfluß des Bürgers auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderates durch Kumulieren und Panaschieren bei der Ratswahl und
- das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid, mit dem das Gemeindevolk wichtige Entscheidungen an sich ziehen kann.

Die baden-württembergische Gemeindeverfassung ist ein Musterbeispiel für Institutionen, die für den Bürgerwillen durchlässig sind, also dem common sense in der Politik Raum geben und zugleich eine starke und voll demokratisch legitimierte Herrschaft erlauben, die in der Lage ist, die Dominanz von Parteien, Interessengruppen und sonstigen Partikularismen in die Schranken zu weisen.

Es ist kein Zufall, daß die baden-württembergische Gemeindeverfassung seit wenigen Jahren einen beispiellosen Siegeszug auch in anderen Ländern angetreten hat. Sie ist inzwischen auch in den neuen östlichen Bundesländern eingeführt.

Ich würde noch einen Schritt weitergehen und auch auf Landesebene einen Umbau des politischen Systems vorschlagen, der unter anderem folgende Elemente enthält:

- Der Ministerpräsident sollte direkt durch das Volk gewählt werden, nicht wie bisher durch die Parteien im Parlament.
- Das Wahlrecht zum Landesparlament sollte geändert werden: Das Volk sollte nicht nur Parteien, sondern die einzelnen Abgeordneten wählen dürfen. Dazu sind flexible Listen nötig, die der Wähler durch Kumulieren (mehrere Stimmen für einen Kandidaten) und Panaschieren (Wahl von Kandidaten unterschiedlicher Parteien) verändern kann.

Die Vorschläge hätten eine Reihe von tiefgreifenden positiven Auswirkungen: Die Bürger bekämen wirkliche Mitentscheidungsrechte. Die Herrschaft der Parteien würde zurückgedrängt, die Sach- und Gemeinwohlorientierung der Politiker systematisch verstärkt, die Möglichkeit politischer Führung verbessert, die Gewaltenteilung wiederhergestellt, die Rolle der Abgeordneten und Parlamente aufgewertet und die parteipolitische Ämterpatronage zurückgedrängt. Die vorgeschlagenen Neuerungen dürften in ihrer Summe dazu führen, daß die Rolle der Parteien wieder auf das grundgesetzlich vorgesehene Mitwirken an der politischen Willensbildung des Volkes zurückgeführt würde.

Der „Witz“ dieser Vorschläge besteht darin, daß sie notfalls auch an den Parteien und Parlamenten vorbei realisiert werden können, nämlich im Wege von Volksbegehren und Volksentscheiden. Es ist kaum zu erwarten, daß die Parteien ihr Rekrutierungsmonopol freiwillig auflockern, und sei es auch zugunsten des Volkes selbst. Durch Volksgesetzgebung können in Baden-Württemberg und Bayern, in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein und in allen neuen Ländern nicht nur einfache Gesetze, sondern auch die Verfassungen geändert werden.

Die Änderungen der Länderverfassungen hätten auch gute Chancen, vom Volk angenommen zu werden. Die Bürger wollen ihre Repräsentanten unmittelbar wählen; das bestätigt auch die Volksabstimmung vom 20. Januar 1991 in Hessen, bei der 82 % für die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte stimmten.

Gelänge es in nur einem Land, die Reformen durchzusetzen, könnte das wie ein demokratischer Urknall wirken, der andere Länder und den Bund mitreißen würde. Auf diese Weise könnte rasch der politische Druck erzeugt werden, auch dort das System zu ändern.

Geschieht dagegen nichts Wesentliches, wird es versäumt, rechtzeitig die nötigen Ventile anzubringen und dem Volk die erforderlichen Äußerungsformen zu geben, wächst, so befürchte ich, die Gefahr, daß sich die zunehmende und berechtigte Unzufriedenheit schließlich unkontrolliert Bahn bricht.

In Wahrheit könnte die demokratische Verfassung in der Hand der Bürger zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Bloß setzt dies, wie der Staatsphilosoph Karl Raimund Popper mit Recht betont hat,

die Erkenntnis voraus, daß dies „unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde“.